Industry, Science and Technology Canada
Industrie, Sciences et Technologie Canada

Report on the

Consultation Process on

DRIE Native Economic Programs

Canada

REPORT ON THE CONSULTATION PROCESS ON DRIE NATIVE ECONOMIC PROGRAMS

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

OF THE TASK FORCE REVIEW GROUP

REGARDING THE CONSULTATION

ON DRIE NATIVE ECONOMIC PROGRAMS

92-03445/

March 30, 1988

The Honourable Bernard Valcourt
Minister of State
(Small Business and Tourism)
Room 656-CB
House of Commons
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister:

As members of the Task Force Review Group on the Consultation Process on DRIE's Native Economic Programs, we are pleased to present to you our Conclusions Document and the Summary of Submissions.

The Conclusions Document represents the TFRG's interpretation of the detailed views collected during the consultation process as outlined in the Summary of Submissions document.

The conclusions emphasize the desire on the part of the Native peoples of Canada for the attainment of economic self-reliance and self-determination. Program changes must ensure greater Native participation in the Canadian economy, through active program development and delivery roles and an increasing Native economic presence in Canada.

Native people appreciate that you have undertaken this comprehensive consultation in keeping with the commitment made by your government to consult in advance of the development of new Native economic programming.

It is imperative that the liaison between the aboriginal people and your department not end with the transmittal of this paper. Therefore, we propose that a formal process be established to provide continuing input from the aboriginal associations between now and the establishment of the new program. We look forward to working closely with you and your officials both in the development of a Cabinet submission and the development of the new program.

Yours sincerely,

Mary Jean Molley

Edmund Gus

Robert Higgins

Bobby Bird

George Watts

Yvon Dumont

Introduction

On 24 July 1987, the Honourable Bernard Valcourt launched an extensive consultation process with Native people and their organizations across Canada regarding the three Native economic programs delivered by the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE) now known as Industry, Science and Technology Canada (ISTC). Assessment was essential since all three programs had been set up for a fixed period of time.

Of the three programs, only one is national in scope; the other two apply in certain provinces and territories:

- The Native Economic Development Program (NEDP) was established in 1983 with $345 million allocated over a five-year period. It is available to all Native people in Canada;

- A program under the Special Agricultural and Rural Development Act (S/ARDA) has agreements in place with Saskatchewan, Manitoba, Yukon, Northwest Territories and British Columbia. The first agreements were signed in 1971 to provide assistance in rural and remote areas, especially to Native people;

- The Northern Development Agreements (NDA) are in effect in Saskatchewan, Alberta and Manitoba. The total federal contribution is about $15 million per year. Assistance under an NDA is available to all people in a defined geographic area, without regard to their ancestry, but since Native people predominate in northern regions, the NDAs are considered to be a Native economic development instrument.

To conduct the consultation, a group under the direction of Lawrence Gladue, a Native person with extensive executive experience, was given the mandate to design and implement the process. It formulated issues to be brought out in the consultations, identified who was to be consulted, carried out the discussions, and finally, prepared a report on its findings. A toll-free telephone line was installed to make it easy for interested persons to talk to members of the group. An information package was sent out, and a press release issued. Meetings were held with Native organization groups and individuals. When all was prepared, the group set out across Canada, visiting remote and isolated parts of the country as well as urban areas.

A Task Force Review Group was also formed, chaired by DRIE's Assistant Deputy Minister of Native Economic Programs, to monitor and guide the activities of the consultation group. Its members included representatives from Assembly of First Nations (AFN), Native Council of Canada (NCC), Métis National Council (MNC), Inuit Tapirisat of Canada (ITC), Native Women's Association of Canada (NWAC), the Prairie Treaty Nations Alliance (PTNA), and the departments of Employment and Immigration (CEIC) and Indian and Northern Affairs (DIAND). As the first phase for the consultations, the Task Force met with all national Native organizations to obtain their recommendations.

The second phase focussed on provincial, territorial and regional Native organisations and officials of provincial governments, DRIE, CEIC and DIAND. The third and most extensive phase was aimed at obtaining the views and recommendations from Native and non-Native private-sector people.

When the consultation group had finished its travels and studied the written submissions it had received, the Task Force met to review the recommendations, suggestions, concerns and issues raised during the consultations and to prepare the report which follows.

1. Structure of ISTC Programs for Native Economic Development

After more than 160 meetings in every region of Canada, one issue became abundantly clear: ISTC should extend its commitment for a long-term economic development program for Native peoples.

Participants in the consultation insisted that ISTC economic development programs for the Native peoples of Canada should have two characteristics:

- *coherence* - they should fit together without conflict and they should leave no gaps; and

- *flexibility and adaptability* - the programs should be able to meet the extremely diverse circumstances and wishes of Native peoples throughout Canada - urban, isolated, North and South, large and small communities.

Many people told the group that while federal Native economic programs should be national in scope, their implementation should be regional. Some regional programs might be established through the co-operation of federal and provincial or territorial governments, while others might be initiated solely by the federal government.

To meet the variety of needs, ISTC should include a mix of options. For example, some Native communities might elect to proceed with the assistance of Special ARDA, while others may choose to establish enterprises with NEDP support.

A range of options is now available to western and northern Native peoples. In other parts of Canada where this range is not available, representative groups told the consultation group they need access to a variety of alternatives to meet their specific and diverse needs.

While the consultation group was told that diversity is welcomed, it also heard about problems resulting from the gaps and conflicts in the options which are now available within ISTC.

Native people involved in economic development initiatives expressed frustration regarding what they saw as conflicting policies, variations in criteria, and differences in objectives among the present programs.

Participants in the consultation suggested a variety of remedies for the current lack of cohesiveness in the federal Native economic development efforts. Among the observations were that programs should be consolidated, a new Native economic development agency should be created, and one department should take a lead role.

After considering all suggestions and criticisms, the Task Force Review Group made five recommendations regarding the structure of the programs:

- All ISTC initiatives for Native economic development should have the common aim of enhancing self-reliance, self-determination and Native control;
- All ISTC initiatives for Native economic development should come under one umbrella program;
- To ensure equality of access for all Native people to increased program options for economic development, the same programming should be available in all parts of Canada;
- ISTC should make long-term commitments to Native economic development programming; and
- Provisions of the Income Tax Act regarding the treatment of a contribution as income should not apply to funds provided to assist Native economic development.

2. Range of Eligible Activities Included in ISTC Native Economic Programs

Participants in the consultation process discussed activities in which they were involved under existing program criteria. As well, they identified certain activities that were not covered by current federal programs, and where programs overlapped.

There was general agreement that existing programs did not cover a number of activities needed if Native people are to build the strong foundation necessary for successful economic development. Many people said that training was needed to develop the skills of those starting up new businesses and that there were insufficient opportunities for training in management skills. Possible activities to correct this deficiency include seminars, entrepreneurial skill centres, life skills training and programs which combined on-the-job experience and formal training.

Native business people also should have access to two categories of technical and professional services, the consultation group was told. In the initial stages of a business venture, there is a need for developmental services such as feasibility and market studies, preparation of financial and business plans, and assistance in preparing applications for funding. Specific advisory services are also needed for Native businesses, especially in the start-up phase: management support, bookkeeping, marketing and business incubators.

However, participants in the consultation pointed out that there are many types of Native businesses and that each encounters a unique set of circumstances. As a result, federal Native economic programming must be flexible in the range of activities offered.

A number of representations were made to the consultation group calling for a change in certain policies which limit funding for the purpose of buying existing businesses. This is permitted now only if a business has ceased operations, or is at the point of closing down. Because business opportunities in Native economies are limited, buying an operating enterprise may be the best opportunity available for going into business.

The Task Force Review Group considered comments made about the range of activities available in ISTC Native economic programs and came to five conclusions:

- Human resource development, including activities to help Native people develop business skills, should receive more attention in Native economic programs;

- The requirements for human resources should be included in the proposal for every project. CEIC and DIAND should become involved at an early stage in the development of a Native business project to help meet human resource needs;

- Support for the development and management of a Native economic project should be given both before and after a proposal is approved;

- Native people should receive support for the purchase of existing businesses under appropriate circumstances; and

- While Native control in joint ventures must continue to be a requirement for ISTC funding which is explicitly stated in current program guidelines, the Minister responsible for ISTC Native economic programs should be given the discretion to waive the requirement.

3. Delivery of ISTC Native Economic Programs

Participants in the consultation were asked to suggest ways in which the accessibility and delivery of ISTC Native economic programs could be improved. Many people were dissatisfied with the administration of the existing programs, recounting their frustrations in obtaining access to program administrators and complaining about the length of time it took for applications to be processed.

Many constructive proposals were made. One was that the delivery of programs should be closer to Native people. For example, the three NEDP offices, in Vancouver, Winnipeg and Montreal, were seen as too few and too remote from potential clients. Administrators are too far away from proposed or actual Native economic projects to understand local circumstances.

Delivery would be improved, the consultation group was told, if the programming was decentralized. Also, greater use could be made of existing DRIE regional offices.

Other recommendations suggested that more Native people should be involved in the administration and delivery of ISTC Native economic programming. Funds could be channelled through Native financial institutions. Native development corporations could take part in project assessment. Native organizations could be contracted on a fee-for-service basis to administer and deliver programming. Finally, some participants suggested that ISTC program delivery and administration responsibility and funds could be totally transferred to Native organizations.

Considering all the opinions expressed about delivery of Native economic programs, the Task Force Review Group arrived at three conclusions:

- Delivery of ISTC Native economic programs should be decentralized;
- Decentralization should proceed in stages, initially making use of ISTC's regional office structure to deliver programs to Native organizations as and where possible;
- Depending on local and regional circumstances, Native financial and economic corporations should have the opportunity to deliver ISTC programs.

4. Decision-Making in ISTC Native Economic Programs

In the existing ISTC programs, advisory groups make the decision-making process more sensitive and responsive to the needs of Native peoples. Several options were suggested as to how Native people could be involved with decision-making processes within a Native economic program. One specific issue was whether regional advisory bodies or a national advisory body should be established.

Discussions centred on three points: the authority which the advisory boards should have; the accountability of advisory boards to Native people; and the degree of sensitivity the boards should have to regional and local conditions.

Generally, the participants expressed support for a national board with a majority of its members made up of Native people. However, they called for such a board to have greater authority, rather than being limited to making recommendations.

The question of accountability seemed to be more difficult to resolve. Among the options suggested to make the boards more accountable was a proposal that the Minister seek nominations for board members from Native leaders and entrepreneurs.

Considerable merit was seen in having regional and local boards to make the decision-making process more sensitive to special regional and local circumstances. Some groups suggested that the national board be entirely replaced by regional boards, while others thought there were significant benefits in having a system of both national and regional boards. There was one suggestion that proposals for funding of less than $100 000 be reviewed by regional boards, while proposals for larger amounts be reviewed by a national board.

After considering all the opinions expressed in the consultation, the Task Force Review Group arrived at three conclusions:

- The decision-making process for ISTC Native economic development programming should have a national board linked with complementary regional boards;

- The number of regional boards should reflect Canada's regional realities while keeping administrative costs to a minimum; and

- The national board should consist of members representing regional interests as well as those representing a national perspective. In addition to members appointed by the Minister, some members should be elected by regional boards.

5. Factors Taken Into Account in ISTC Project Assessment

In assessing a proposal, there are those factors which determine whether the proposal should be approved, and those factors which determine the priority a proposal should have with respect to other proposals.

A concern raised frequently by participants in the consultation is that the factors used in assessing a proposal to ISTC do not take into account the special circumstances of Native communities and Native entrepreneurs.

For example, one factor always considered is the amount of equity which the applicants have in the project. Often, Native people have difficulty in raising equity. It was suggested to the consultation group that the required amount of equity be reduced or that greater discretion and flexibility be allowed in applying the equity requirement.

Whatever the factors, a high degree of flexibility should be permitted in making assessments, participants said. The economic conditions of Native peoples vary considerably from one part of Canada to another. In many remote areas, standard analysis of business viability would conclude that few business proposals are justified. In such circumstances, special assessment criteria should be applied.

However, the consultation group was also told that there should be consistency in project assessment. Program administrators are perceived as being inconsistent in assessing projects. To remedy this, recommendations were made on how to build greater consistency into assessments. Factors used in assessments should be clearly communicated to all applicants. Some persons felt that assessments would be more consistent if the decision-making process could be more "transparent."

The Task Force Review Group reached three conclusions in regard to the factors used in ISTC project assessment:

- Assessment factors should take into account the special circumstances of Native communities and entrepreneurs (i.e., the seasonal nature of many businesses and the impact of traditional lifestyle activities);

- Requirements regarding equity should be flexible, permitting applicants to establish equity in a variety of ways. When a regional board finds that exceptional regional circumstances warrant, the equity requirement will be lifted entirely;

- A higher degree of risk should be recognized where regional circumstances warrant.

6. Results of ISTC Native Economic Programs

To analyze the success of ISTC economic development programming, factors are used such as the potential of a company to produce goods for export or to produce goods or perform services which are now imported. Currently, indicators used to decide if a program is successful are statistics such as the number of direct jobs created, or the number of commercially-viable businesses established. However, indicators such as these are difficult to apply to Native economic development.

Participants in the consultation told the group that programs for Native peoples could not be evaluated against the usual criteria, and suggested alternative methods of measuring the success of Native economic development funding. They suggested that indicators should be used which can measure increased self-reliance at the community level. One proposal was to measure the Native equivalent of the Gross National Product (GNP) by gathering data on the "Gross Reservation Product" -- the value of goods produced and services performed on a reserve in a given year. Still another suggestion for a community-based indicator was to examine income multipliers -- economic activities which stimulate other economic activities.

Considering all these suggestions, the Task Force Review Group arrived at three conclusions:

- Meaningful indicators of Native economic programs must include measures of impact at the community level;
- Indicators must include enhanced self-reliance, self-determination and Native control; and
- The measurement of the success of Native economic development must take into account indicators which are sensitive to regional circumstances.

7. Complexity of Federal Programs Affecting Native Economic Development

The first issue raised in this report was whether Native economic programs should be structured nationally or regionally. In addition, the consultation group heard suggestions as to how duplication and overlap of efforts in the various federal programs could be eliminated. It also wanted to know how existing programs -- now thought to be too complex -- could be simplified and streamlined.

Some participants told the consultation group that a single umbrella program would lessen conflict between policies. And there should be only one application form for all programs in order to eliminate the clearly-expressed frustration over the excessive paper work required from applicants.

The Review Group's conclusions about the complexity of federal programs dealt with four points:

- Existing Native economic programs are too complex. This severely hampers access to them and reduces their effectiveness;
- All government programs for Native peoples must be streamlined and co-ordinated;

- While it may not be practical to have uniform application forms for all programs, at least greater harmony should be developed; and

- NEDP contribution agreements now used are overly complex and restrictive. The entire contracting process must be simplified.

Industrie, Sciences et Technologie Canada
Industry, Science and Technology Canada

Rapport relativement

au Processus de Consultation

sur les Programmes économiques

des autochtones du MEIR

Canada

RAPPORT RELATIVEMENT AU PROCESSUS DE CONSULTATION SUR LES PROGRAMMES ÉCONOMIQUES DES AUTOCHTONES DU MEIR

OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

DU GROUPE D'EXAMEN

RELATIVEMENT AU PROCESSUS DE CONSULTATION

SUR LES PROGRAMMES ÉCONOMIQUES DES AUTOCHTONES DU MEIR

Le 30 mars 1988

L'honorable Bernard Valcourt
Ministre d'État
(Petites entreprises et Tourisme)
Pièce 656-CB
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Monsieur le ministre,

En tant que membres du groupe d'examen du processus de consultation sur les programmes de développement économique pour les autochtones du MEIR, nous sommes heureux de vous présenter les conclusions auxquelles nous en sommes arrivés ainsi que le sommaire des présentations.

Les conclusions renferment l'interprétation des points de vue distincts recueillis durant le processus de consultation et figurant au sommaire des présentations.

Le désir des autochtones du Canada d'acquérir l'autonomie financière et l'autodétermination nécessaire à la réalisation de leurs aspirations ressort dans les conclusions. Les changements au programme doivent assurer la participation accrue des autochtones à l'essor de l'économie canadienne par l'élaboration de programmes, leur rôle dans la prestation de ces programmes et un plus grand rayonnement de l'économie des autochtones au Canada.

Les autochtones reconnaissent que vous avez entrepris ce processus de consultation exhaustif en vertu de l'engagement de votre gouvernement de procéder à de telles consultations avant l'élaboration de nouveaux programmes de développement économique à l'intention des autochtones.

Il importe que les rapports entre les autochtones et votre Ministère se poursuivent une fois ce document remis. Par conséquent, nous proposons qu'un processus formel soit établi afin d'assurer voix au chapitre aux autochtones d'ici la mise en oeuvre du nouveau programme. Nous serons heureux de nous joindre à vous et à vos représentants pour formuler des recommandations à l'intention du Cabinet et pour élaborer un nouveau programme.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de nos sincères salutations.

Mary Jean Molley

Edmund Gus

Robert Higgins

Bobby Bird

George Watts

Yvon Dumont

Introduction

Le 24 juillet 1987, l'honorable Bernard Valcourt a lancé un vaste processus de consultation auprès des autochtones et de leurs organisations partout au pays au sujet des trois programmes économiques mis en oeuvre à leur intention par le ministère de l'Expansion industrielle régionale, devenu depuis Industrie, Sciences et Technologie Canada. Une évaluation s'imposait étant donné la durée limitée de ces trois programmes.

Des trois programmes, un seul est d'envergure nationale; les deux autres ne s'appliquent que dans certaines provinces et dans certains territoires:

- le Programme de développement économique des autochtones (PDEA) a été créé en 1983, avec un budget de 345 millions de dollars pour une période de cinq ans. Il s'adresse à tous les autochtones du Canada;

- un programme d'ententes spéciales conclues aux termes de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (Ententes spéciales ARDA), en vigueur en Saskatchewan, au Manitoba, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et en Colombie-Britannique. Les premières ententes ont été conclues en 1971 afin d'aider les habitants des régions rurales et éloignées, particulièrement les autochtones;

- les Ententes sur le développement du Nord (EDN) sont en vigueur en Saskatchewan, en Alberta et au Manitoba. La quote-part totale du fédéral aux EDN représente environ 15 millions de dollars par année. L'aide aux termes des EDN est offerte à tous les résidents d'une région géographique définie, sans égard à leurs origines; toutefois, étant donné la prédominance des autochtones dans les régions septentrionales, on considère les EDN comme un outil de développement économique pour les autochtones.

On a confié au groupe de consultation, sous la direction de M. Lawrence Gladue, autochtone possédant une vaste expérience de la direction, le mandat d'élaborer et de mener le processus de consultation. Ce groupe a décidé des sujets abordés au cours des consultations et des personnes à consulter, a mené les consultations et, finalement, a rédigé un rapport sur les réponses reçues. Grâce à une ligne téléphonique sans frais, les personnes intéressées ont pu communiquer plus facilement avec les membres du Groupe. Le Groupe a envoyé un document d'information et diffusé un communiqué de presse. Il a tenu des réunions avec des groupes et des personnes représentant les autochtones. Lorsque tout a été prêt, le Groupe a visité tant les collectivités éloignées et isolées que les régions urbaines du Canada.

Un groupe d'examen a aussi été constitué, sous la présidence du sous-ministre adjoint des Programmes économiques des autochtones du MEIR, afin de surveiller et de guider les travaux du groupe de consultation. Le groupe d'examen était composé de représentants de l'Assemblée des premières nations (APN), du Conseil national des autochtones du Canada (CNAC), du

Ralliement national des Métis (RNM), de l'Inuit Tapirisat du Canada (ITC), de l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et de l'Alliance des nations des Prairies assujetties au traité (ANPT), ainsi que d'Emploi et Immigration Canada (EIC) et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). À la première étape de la consultation, le groupe d'examen a rencontré tous les organismes nationaux autochtones afin de recueillir leurs recommandations.

La deuxième étape du processus s'intéressait aux organisations provinciales, territoriales et régionales d'autochtones et aux fonctionnaires des gouvernements provinciaux, du MEIR, d'EIC et de MAINC. La troisième étape du processus, et la plus longue, visait à recueillir les opinions et les recommandations des représentants autochtones et non autochtones du secteur privé.

Une fois que le groupe de consultation eût terminé ses visites et examiné les présentations écrites, le groupe d'examen s'est réuni pour étudier les recommandations, les suggestions, les préoccupations et les points soulevés au cours des consultations et rédiger le rapport qui suit.

1. Structure des programmes d'ISTC pour le développement économique des autochtones

Après avoir tenu plus de 160 réunions dans toutes les régions du pays, le groupe de consultation était certain d'une chose : ISTC devrait renouveler son engagement en faveur d'un programme de développement économique à long terme pour les autochtones.

Selon les participants, les programmes de développement économique d'ISTC devraient présenter les deux caractéristiques que voici :

- *la cohérence* -- les programmes devraient se compléter harmonieusement sans rien laisser au hasard;

- *la souplesse et l'adaptation* -- les programmes devraient être suffisamment souples pour répondre aux conditions et aux souhaits très variés des autochtones de toutes les régions du pays -- collectivités urbaines, isolées, septentrionales et méridionales, petites et grandes.

Plusieurs personnes ont fait savoir que, même si la portée des programmes économiques pour les autochtones devrait être nationale, leur mise en oeuvre devrait être régionale. Certains programmes régionaux pourraient être établis par le gouvernement fédéral en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, et d'autres pourraient relever exclusivement du gouvernement fédéral.

Afin de répondre aux divers besoins, ISTC devrait prévoir certains choix. À titre d'exemple, certaines collectivités autochtones pourraient opter pour une aide aux termes d'une Entente spéciale ARDA alors que d'autres choisiraient plutôt de créer des entreprises avec l'aide du PDEA.

Si les autochtones de l'Ouest et du Nord ont déjà accès à une gamme d'options, ceux des autres régions du Canada n'ont pas ce même accès et leurs représentants ont informé le groupe qu'ils ont besoin d'une variété d'options pour répondre à leurs divers besoins particuliers.

Les participants ont indiqué qu'ils étaient en faveur de la diversité, mais ils ont aussi souligné que les lacunes et les divergences des options actuellement offertes par ISTC posaient des problèmes.

Les autochtones ayant participé à des projets de développement économique se sont dits frustrés face aux politiques contradictoires, aux variations dans les critères et aux différences dans les objectifs des programmes actuellement offerts.

Les participants aux consultations ont présenté divers moyens pour remédier à l'absence de cohésion caractérisant les efforts que déploie le gouvernement fédéral pour le développement économique des autochtones, entre autres la consolidation des programmes, la création d'un nouvel organisme de développement économique des autochtones sous l'égide d'un ministère donné.

Après avoir pris en considération toutes les suggestions et les critiques, le groupe d'examen a formulé cinq recommandations sur la structure des programmes :

- toutes les initiatives d'ISTC visant le développement économique des autochtones devraient avoir le même but, soit d'augmenter l'autonomie, l'autodétermination et l'indépendance des autochtones.

- toutes les initiatives d'ISTC visant le développement économique des autochtones devraient relever d'un seul programme cadre.

- pour faire en sorte que tous les autochtones aient également accès à toutes les options des programmes de développement économique, il faudrait offrir ces programmes dans l'ensemble des régions du Canada.

- ISTC devrait prendre des engagements à long terme en ce qui concerne les programmes de développement économique des autochtones.

- les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives au traitement d'une contribution à titre de revenu ne devraient pas s'appliquer aux fonds versés à l'appui du développement économique des autochtones.

2. Gamme des activités admissibles faisant partie des programmes économiques d'ISTC pour les autochtones

Les participants au processus de consultation ont discuté des activités auxquelles ils prennent part, en fonction des critères de programme actuels. Ils ont de plus cerné les activités qui ne sont pas couvertes par les programmes fédéraux actuels et les cas de chevauchement de programmes.

On convient généralement que les programmes existants négligent quantité d'activités nécessaires à l'établissement de l'assise solide dont les autochtones ont besoin pour garantir leur développement économique. Bon nombre d'intervenants signalent le besoin de formation chez les nouveaux entrepreneurs et le manque de possibilités de perfectionnement en gestion. Parmi les activités suggérées pour remédier à cette situation, on note la tenue de colloques, la création de centres de formation des entrepreneurs, la formation pour la vie et l'élaboration de programmes associant cours et formation sur le tas.

On signale au groupe de consultation que les gens d'affaires autochtones devraient aussi avoir accès à deux catégories de services techniques et professionnels. Au moment du lancement d'une nouvelle entreprise, les entrepreneurs ont besoin de services en matière de développement, pour les études de faisabilité et de marché, l'élaboration de plans financiers et de plans d'entreprise et la préparation des demandes de financement. Ils requièrent aussi certains services de consultation, particulièrement à l'étape du lancement : aide à la gestion, tenue de livres, commercialisation et incubateurs d'entreprises.

Les participants ont toutefois souligné qu'il existe plusieurs genres d'entreprises autochtones et que chacune d'entre elles fait face à des conditions uniques. Ainsi, les programmes de développement économique fédéraux pour les autochtones doivent offrir un éventail d'activités assez souple.

Un certain nombre d'intervenants ont demandé au groupe de consultation que l'on modifie certaines politiques limitant le financement destiné à l'achat d'une entreprise existante. Ce financement n'est actuellement autorisé que pour l'achat d'une entreprise ayant cessé ses activités ou sur le point de fermer. Étant donné que les occasions d'affaires dans les milieux économiques autochtones sont restreintes, l'achat d'une entreprise existante peut constituer la meilleure façon de se lancer en affaires.

Le groupe d'examen a considéré les observations faites sur la gamme des activités admissibles dans le cadre des programmes économiques d'ISTC pour les autochtones et en a tiré les cinq conclusions que voici :

- les programmes économiques pour les autochtones devraient être davantage axés sur le perfectionnement des ressources humaines, y compris les activités pour aider les autochtones à acquérir des compétences en affaires.

- la proposition soumise pour chaque projet devrait faire état des besoins en matière de ressources humaines. EIC et AINC devraient participer dès le début à l'élaboration des projets d'entreprise autochtone afin d'aider à trouver le personnel nécessaire.

- il faudrait offrir une aide pour l'élaboration et la gestion d'un projet économique autochtone avant et après l'approbation du projet.

- il faudrait appuyer les autochtones qui veulent acquérir une entreprise existante dans certaines circonstances.

- le contrôle des coentreprises par les autochtones doit demeurer une des conditions du financement d'ISTC, comme le précisent explicitement les lignes directrices actuelles sur les programmes, mais le ministre responsable des programmes économiques d'ISTC pour les autochtones devrait pouvoir renoncer à cette condition.

3. Prestation des programmes économiques d'ISTC pour les autochtones

On a demandé aux participants à la consultation de proposer des moyens d'améliorer l'accès aux programmes économiques d'ISTC pour les autochtones et la prestation de ces programmes. De nombreuses personnes se sont déclarées insatisfaites de la disponibilité des administrateurs des programmes actuels, jugeant excessif le temps accordé au traitement des demandes.

Plusieurs propositions constructives ont été faites. On a suggéré, entre autres, de rapprocher des collectivités autochtones les bureaux chargés de la prestation des programmes. À titre d'exemple, on juge les trois bureaux du PDEA à Vancouver, à Winnipeg, et à Montréal insuffisants et trop éloignés des clients éventuels. Les administrateurs sont trop loin des projets économiques autochtones proposés ou actuels pour comprendre les conditions locales.

On a déclaré au groupe de consultation qu'une décentralisation des programmes permettrait d'améliorer la prestation des programmes et que les bureaux régionaux d'ISTC pourraient être, par le fait même, mieux utilisés.

D'autres recommandations portaient sur le besoin d'une participation accrue des autochtones à l'administration et à la prestation des programmes. Le financement des programmes économiques d'ISTC pour les autochtones pourrait être accordé par l'intermédiaire des institutions financières autochtones; les sociétés de développement autochtones pourraient

participer à l'évaluation des projets; l'administration et la prestation des programmes pourraient être assurées sous contrat, contre rémunération, par des organismes autochtones; enfin, certains participants ont suggéré que l'administration et la prestation des programmes d'ISTC, ainsi que les fonds qui y sont consacrés, soient entièrement transférés aux organismes autochtones.

Après avoir étudié toutes les opinions émises au sujet de la prestation des programmes économiques pour les autochtones, le groupe d'examen en a tiré les trois conclusions suivantes :

- la prestation des programmes économiques d'ISTC pour les autochtones devrait être décentralisée.

- la décentralisation devrait se faire par étapes, en utilisant, dans la mesure du possible et en premier lieu, la structure des bureaux régionaux d'ISTC afin d'assurer une prestation plus efficace des programmes aux autochtones.

- lorsque les circonstances locales et régionales le permettent, les entreprises autochtones financières et économiques devraient avoir l'occasion d'assurer la prestation des programmes d'ISTC.

4. Processus décisionnel lié aux programmes économiques d'ISTC pour les autochtones

Dans les programmes actuels, la présence de comités consultatifs permet d'axer davantage le processus décisionnel sur les besoins des autochtones. Plusieurs options qui permettraient aux autochtones d'intervenir dans le processus décisionnel d'un programme économique pour autochtones ont donc été présentées. En particulier, on s'est demandé s'il valait mieux créer un organisme de consultation à l'échelle nationale ou des organismes consultatifs régionaux.

Trois points ont fait l'objet de discussions : le pouvoir que détiendraient les conseils consultatifs, la responsabilité de ces conseils devant les autochtones la mesure dans laquelle ces conseils devraient chercher à s'adapter aux conditions régionales et locales.

En général, les participants se sont dits en faveur d'un conseil national composé, en majorité, d'autochtones. Ils ont toutefois demandé que ce conseil jouisse d'un pouvoir qui dépasse la simple formulation de recommandations.

La question de la responsabilité semblait plus difficile à résoudre. Pour accroître la responsibilité des conseils on a notamment proposé que le Ministre demande aux chefs et entrepreneurs autochtones de désigner des membres du conseil.

La proposition d'établir des conseils régionaux et locaux pour que le processus décisionnel tienne davantage compte des conditions régionales et locales a suscité un grand intérêt. Alors que certains groupes ont suggéré de remplacer entièrement le conseil national par des conseils régionaux, d'autres étaient d'avis que la coexistence d'un conseil national et de conseils régionaux présentait d'importants avantages. On a suggéré que les conseils régionaux soient chargés d'examiner les demandes de financement inférieures à 100 000 $, tandis que le conseil national étudierait les demandes de financement supérieures à ce moment.

Après étude de toutes les opinions exprimées au cours des consultations, le groupe d'examen en a tiré les conclusions suivantes :

- le processus décisionnel lié aux programmes de développement économique d'ISTC pour les autochtones devrait incomber à un conseil national en rapport avec des conseils régionaux complémentaires.

- le nombre de conseils régionaux devrait refléter les réalités régionales canadiennes tout en maintenant au minimum les frais d'administration.

- les membres du conseil national devraient représenter les intérêts régionaux ainsi que les intérêts nationaux. Outre les membres nommés par le Ministre, ce conseil devrait compter des membres élus par les conseils régionaux.

5. Facteurs retenus dans l'évaluation des projets d'ISTC

L'évaluation d'un projet tient compte de deux types de facteurs : les facteurs qui servent à déterminer si le projet doit être approuvé, et ceux qui permettent d'établir la priorité du projet par rapport à d'autres.

Les participants à la consultation ont fréquemment souligné que les facteurs retenus dans l'évaluation d'un projet ne tenaient pas compte des circonstances particulières des collectivités et des entrepreneurs autochtones.

À titre d'exemple, un des facteurs retenus est le montant des capitaux propres à investir dans le projet. Il arrive souvent que les autochtones aient de la difficulté à obtenir ces capitaux propres. Entre autres suggestions formulées au groupe de consultation, on a proposé la réduction du montant des capitaux propres nécessaires, ainsi qu'une plus grande discrétion et plus de souplesse dans l'application de cette disposition.

Peu importe les facteurs retenus, il faudrait permettre beaucoup de souplesse dans les évaluations, ont déclaré les participants. La situation économique des autochtones varie considérablement d'une région à l'autre, au Canada. Dans de nombreuses régions éloignées, l'analyse courante de la viabilité d'une entreprise indiquerait que peu de projets sont justifiables. Dans de telles circonstances, il faudrait disposer de critères d'évaluation spéciaux.

Par contre, on a informé le groupe de consultation que les évaluations de projet devraient être uniformes. On considère que les gestionnaires de programmes manquent d'uniformité lorsqu'ils évaluent des projets. Plusieurs recommandations ont été formulées sur la manière de rendre le processus d'évaluation plus uniforme. Tous les requérants devraient être informés des facteurs retenus dans les évaluations. Certaines personnes estimaient que les évaluations seraient plus uniformes si le processus décisionnel était plus « transparent ».

Le groupe d'examen en est arrivé à trois conclusions relativement aux facteurs retenus dans l'évaluation des projets d'ISTC :

- les facteurs d'évaluation devraient tenir compte des conditions particulières liées aux collectivités et aux entrepreneurs autochtones (c.-à.-d. la nature saisonnière de bon nombre d'entreprises et l'incidence des activités traditionnelles reliées au mode de vie).

- les exigences concernant les capitaux propres devraient être souples et permettre aux requérants de constituer cet avoir de plusieurs façons. Lorsqu'un conseil régional estime que des circonstances régionales exceptionnelles le justifient, l'exigence concernant les capitaux propres devrait être éliminée.

- il faudrait admettre un niveau de risque plus élevé lorsque les circonstances régionales le justifient.

6. Résultats des programmes économiques d'ISTC pour les autochtones

Pour évaluer le succès des programmes de développement économique d'ISTC, on analyse des facteurs comme la capacité de l'entreprise à fabriquer un produit aux fins d'exportation, ou à fabriquer un produit ou à assurer un service actuellement importé. On se sert présentement de statistiques sur le nombre d'emplois directs créés ou d'entreprises commercialement viables établies pour vérifier le taux de réussite d'un programme. Ces indicateurs sont toutefois difficiles à appliquer au développement économique des autochtones.

Les participants au processus de consultation ont fait savoir au groupe que les programmes destinés aux autochtones ne pouvaient pas être évalués à partir des critères habituels et ils ont suggéré d'autres modes d'évaluation du succès attribuable au financement des programmes de développement économique pour les autochtones. À leur avis, les indicateurs à utiliser devraient

plutôt mesurer l'augmentation de l'autonomie à l'échelle locale. On a suggéré, par exemple, de mesurer l'équivalent du Produit national brut (PNB) des autochtones en recueillant des données sur le produit brut de la réserve, c'est-à-dire la valeur des biens produits et des services fournis dans une réserve, au cours d'une année donnée. Une autre suggestion d'indicateur fondé sur la collectivité était d'examiner les multiplicateurs du revenu, soit les activités économiques qui stimulent d'autres activités économiques.

Après étude de toutes ces suggestions, le groupe d'examen en a tiré les trois conclusions que voici :

- pour être valables, les indicateurs du succès des programmes économiques des autochtones doivent inclure des mesures de l'incidence au niveau local.

- les indicateurs doivent mesurer l'accroissement de l'autonomie, de l'autodétermination et de l'indépendance des autochtones.

- la mesure du succès du développement économique des autochtones doit s'appuyer sur des indicateurs qui tiennent compte des conditions régionales.

7. Complexité des programmes fédéraux touchant le développement économique des autochtones

Le premier point traité dans ce rapport était de savoir si les programmes économiques pour les autochtones devraient être structurés à l'échelle nationale ou régionale. Le groupe de consultation a aussi entendu des suggestions visant à éliminer le double emploi et le chevauchement des efforts des différents programmes fédéraux. Il voulait aussi examiner la façon dont les programmes actuels, considérés trop complexes, pourraient être simplifiés et rationalisés.

Certain participants ont informé le groupe de consultation qu'un programme cadre réduirait les incompatibilités entre les politiques. Un formulaire de demande devrait servir pour tous les programmes, afin d'éliminer la frustration clairement exprimée quant à la paperasserie.

Les conclusions du groupe d'examen au sujet de la complexité des programmes fédéraux visent les quatre points suivants :

- les programmes actuels de développement économique pour autochtones sont trop complexes, ce qui les rend beaucoup moins accessibles et moins efficaces.

- tous les programmes gouvernementaux pour les autochtones doivent être rationalisés et concertés.

- même s'il n'est peut-être pas réaliste d'avoir un formulaire de demande uniforme pour tous les programmes, il faudrait au moins harmoniser les formulaires existants.

- les ententes actuelles de contribution du PDEA sont beaucoup trop complexes et restrictives. Tout le processus des contrats doit être simplifié.